

Wie autoritär ist Lateinamerika?

Annegret Mähler

Seit vor zwanzig Jahren die „dritte Welle der Demokratisierung“ die Militärdiktaturen Lateinamerikas zu Fall brachte, gilt Lateinamerika (mit Ausnahme Kubas) als einzige durchgängig demokratisch regierte Entwicklungsregion. Gleichwohl lassen sich auf dem Subkontinent heute nicht nur ererbte Demokratiedefizite, sondern auch neue autoritäre Tendenzen und Herausforderungen für Rechtsstaat und Demokratie feststellen.

Analyse:

Die klassischen Militärdiktaturen Lateinamerikas gehören der Vergangenheit an und ein Comeback steht nicht zu erwarten. Gleichwohl erfahren eine Reihe von Staaten politische Deinstitutionalisierung und eine Zunahme autoritärer Tendenzen, was die Frage nach Charakter und Qualität der politischen Regime neu auf die Tagesordnung bringt.

- Rezentralisierung und populistische Personalisierung der Politik führen vor allem in Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Nicaragua und Venezuela zu einem weiteren Ausbau der übermächtigen Stellung der Exekutive bzw. des Präsidenten sowie zu einem zunehmenden Unterlaufen der Gewaltenteilung und -kontrolle.
- Wahlerfolge von Anti-Establishment-Kandidaten und die Entstehung neuer politischer Eliten mit umfassenden Projekten politischer „Neugründungen“ sind zu verzeichnen, die im Zuge von Verfassungsreformen teilweise Partizipationsrechte ausweiten, andererseits aber auch eine weitgehende Deinstitutionalisierung der bisherigen politischen Systeme mit sich bringen.
- Die doppelte Bedrohung durch Gewaltakteure – organisierte und herkömmliche Kriminalität auf der einen Seite sowie repressiv-militärische staatliche Gegenmaßnahmen auf der anderen Seite – gefährdet massiv die demokratische Qualität einiger Länder. Dies betrifft insbesondere Mexiko, einige zentralamerikanische Länder und auch weiterhin Kolumbien.
- Im sozialistischen Kuba gelang die Ablösung Fidel Castros nach fast fünf Jahrzehnten an der Staatsspitze bemerkenswert reibungslos. Die Nachfolgeregierung unter Raúl Castro verspricht die Kontinuität des Einparteiensystems, ist jedoch viel mehr als Fidel auf Legitimierung durch Leistung angewiesen. In der Folge sucht sie den Balanceakt eines Reformwegs, der die materiellen Lebensbedingungen verbessert, ohne die politische Ordnung in Frage zu stellen.

Schlagwörter: Lateinamerika, Demokratie, Autoritarismus

1. Autoritäres Erbe und Übergang zur Demokratie

Autoritäre Regime, so konstatiert Patrick Köllner, sind weltweit keine aussterbende Gattung sondern eine wachsende Herausforderung (siehe GIGA Focus Global 6/2008). Um dieser These für die Region Lateinamerika nachzugehen, ist zunächst ein kurzer Überblick über die historische Entwicklung der politischen Systeme auf dem Subkontinent notwendig.

Ganz im Gegensatz zu heute waren die lateinamerikanischen Staaten in den 1970er Jahren und bis in die 1980er noch fast ausschließlich von autoritären Herrschaftsformen geprägt. Sie können nach der von Hadenius und Teorell (2007) vorgeschlagenen Typologisierung autoritärer Regime mehrheitlich den klassischen Militärregimen zugerechnet werden. Mexiko hingegen stellte mit der über 71 Jahre bestehenden hegemonialen Parteienherrschaft der *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) den Prototyp eines, um mit Hadenius und Teorell zu sprechen „autoritären elektoralen Regimes“ jenseits der staatssozialistischen Einparteienregime dar. Einzig die politischen Systeme in Costa Rica, Venezuela und mit starken Abstrichen auch in Kolumbien stellten mehr oder weniger funktionierende Demokratien dar.

Seit Ende der 1970er Jahre setzte im Zuge der weltweiten „dritten Welle der Demokratisierung“ auch in Lateinamerika ein sich verstetigender Prozess demokratischer Transitionen ein. Dieser erfasste 1979 zunächst Ecuador; im Laufe der 1980er Jahre erfolgte dann auch in den meisten anderen lateinamerikanischen Staaten der Übergang zur Demokratie.

Eines der Schlusslichter bildete Chile, wo sich der autoritär regierende General Augusto Pinochet 1988 einem Referendum über eine weitere Verlängerung seiner Herrschaft stellte und dieses verlor. Durch eine reformierte Verfassung sowie freie Wahlen im Dezember 1989 konnte sich auch hier ein demokratisches Regime etablieren, das allerdings anfangs noch stark von autoritären Relikten einer verhandelten Transition geprägt war. In Nicaragua zogen sich die 1979 an die Macht gekommenen linksrevolutionären Sandinisten im Jahr 1990 von der politischen Herrschaft zurück, nachdem sie die Wahlen gegen die Opposition verloren hatten. Mit deutlichem Abstand folgte schließlich auch Mexiko. Erst bei den Präsidentschaftswahlen im Jahr 2000 konnte dort das Machtmonopol der PRI auf nationaler Ebene gebrochen werden. Der Ursachenkomplex, der hinter dem Zusammenbruch der autoritären Regime steckt, variierte von Land zu Land. Dennoch lassen sich auch zentrale länderübergreifende Faktoren festmachen.

So kam es aufgrund schlechter sozioökonomischer Bilanzen – wie in Brasilien oder noch deutlicher in Peru und Bolivien – vielfach zu Legitimitätsverlusten der Militärregime. Auch eine Zunahme des internationalen Drucks hat zum Rückzug der Militärregime beigetragen. Dies gilt insbesondere für die zentralamerikanischen Staaten, wo einerseits die USA in den 1980er Jahren zu Demokratisierungen drängten und gleichzeitig mit jeder weiteren demokratischen Transition auch der regionale Druck auf die übrigen Militärregime anstieg (Bendel/Nolte 1993: S. 65).

In den meisten Fällen kam es nicht zu einem bruchartigen Sturz der Militärregime beispielsweise durch einen Volksaufstand, sondern vielmehr zu einem verhandelten Übergang. Dies führte in einigen Ländern dazu, dass das Militär sich einen (mehr oder weniger weitgehenden) politischen Einfluss sichern konnte, sehr deutlich zum Beispiel in Guatemala, El Salvador und Honduras sowie in Chile. Die Auswirkungen auf die Ausprägungen der demokratischen Systeme sind teils bis heute erkennbar und können dazu beitragen, spezifische demokratische Defizite gerade in den zentralamerikanischen Staaten zu erklären.

Insgesamt zeichnen sich die Demokratien des Subkontinents seit der letzten Transitionsstufe durch eine bemerkenswerte Überlebensfähigkeit aus (Wolff 2008). Viele der noch jungen Demokratien durchlebten in den 1980er Jahren, der sogenannten verlorenen Dekade Lateinamerikas, schwere Wirtschafts- und Verschuldungskrisen, parallel dazu war eine Zunahme der Armut zu verzeichnen. Im Zuge der Strukturanpassungsprogramme kam es vielfach zu sozialen Einschnitten und einem Anstieg der gesellschaftlichen Ungleichheit. Dies hatte zwar in einigen Ländern einen Anstieg der inneren Instabilität zur Folge, führte aber in den 1990er Jahren nicht zu einem breiten Rückfall in den Autoritarismus.

Eine Ausnahme stellt hier Peru dar, wo der zunächst demokratisch gewählte Präsident Fujimori 1992 mit Hilfe des Militärs einen sogenannten Selbstputsch (*autogolpe*) durchführte, in Folge dessen er bis 1995 weitgehend autokratisch regierte.

Die anfängliche Unterstützung durch die Mehrheit der peruanischen Bevölkerung, die sich auf wirtschaftliche Erfolge des Regimes und eine (äußerst brutale) Rückdrängung des Terrorismus zurückführen lässt, schrumpfte angesichts der massiven Menschenrechtsverletzungen der Regierung Fujimori mehr und mehr in sich zusammen. Nach dem inneren Auseinanderbrechen des Machtapparates im Zuge eines Korruptionsskandals sowie des Anstiegs des innerstaatlichen wie internationalen Drucks auf das Regime sah sich Fujimori im Jahr 2000 zum Rücktritt gezwungen und

läutete damit die erneute Rückkehr des Landes zur Demokratie ein.

Einen weiteren Rückfall zum Autoritarismus erlebte auch das chronisch instabile und von Militärdiktaturen geprägte Haiti. Nach kurzen demokratischen „Experimenten“ 1986 bis 1988 sowie ab 1990 folgte im September 1991 ein erneuter Militärputsch gegen den amtierenden Präsidenten Jean-Bertrand Aristide. Erst 1994 konnte Aristide nach einer Militärintervention der USA in sein Amt zurückkehren. An der durch immer wieder aufflammende Gewalt verursachten inneren Instabilität und den andauernden gravierenden Demokratiedefiziten des politischen Systems konnte dies jedoch kaum etwas ändern.

Als immun gegen die dritte Welle der Demokratisierung erwies sich das politische Regime Kubas.¹ Nach der von Fidel Castro angeführten Revolution 1959 hatte sich das Land angesichts der eskalierenden Konfrontation mit den USA rasch zum Sozialismus bekannt und die enge Anbindung an die Sowjetunion gesucht. Dies umfasste auch die Annahme einer staatssozialistischen Verfassung 1976, die die Alleinherrschaft der Kommunistischen Partei (KP) institutionalisierte. Mit dem Zusammenbruch des osteuropäischen Sozialismus verbanden von daher viele Beobachter die Annahme, das sozialistische Kuba würde als nächster Dominostein fallen. Doch trotz einer dramatischen wirtschaftlichen Krise überlebte das Regime. Zwar machte Fidel Castro wirtschaftliche Zugeständnisse – etwa die Zulassung von Joint Ventures und des US-Dollar –, politisch blieb das Machtmonopol der Trias von Staatsapparat, Militär und Partei aber unantastbar.

Betrachtet man die Demokratieentwicklung des Subkontinents auf der Grundlage der Datenreihe des Freedom House Index, so unterstreicht diese den starken Wandel der politischen Systeme Lateinamerikas in den 1980er Jahren (siehe Tabelle 1). Waren Ende der 1970er Jahre noch neun lateinamerikanische Staaten hinsichtlich der für eine engere Demokratiedefinition entscheidenden Dimension *political rights*² als „unfrei“ eingestuft, sank deren Zahl im Laufe des folgenden Jahrzehnts auf ein bzw. zwei Länder ab (Kuba sowie das zwischen *not free* und *partly free* oszillierende Haiti). Seit den 1990er Jahren zeichnen sich nach den Messungskriterien des Index für die Gesamtheit des Subkontinents kaum mehr grundsätzliche Verände-

rungen ab. Die Zahl der „teilweise freien“ Länder, derjenigen Staaten in denen die politischen Rechte einzelner gesellschaftlicher Gruppen oder der gesamten Bevölkerung nur eingeschränkt wahrgenommen werden können, hat sich seit der Welle der demokratischen Transitionen kaum verändert und ist mit neun Ländern nach wie vor relativ hoch.

Im Hinblick auf die Dimension der *civil liberties* (wobei persönliche und kollektive Rechte und Freiheiten, insbesondere Presse-, Vereinigungs- und Meinungsfreiheit, ebenso wie religiöse, wirtschaftliche und kulturelle Rechte gemessen werden) steigt die Zahl der als „teilweise frei“ klassifizierten Länder der Region sogar auf elf an. Nur sieben Länder werden unter diesem Gesichtspunkt als vollständig bis weitgehend „frei“ eingestuft.

Tabelle 1: Political Rights in Lateinamerika nach Freedom House

	1978	1990	2000	2007
Frei	Costa Rica Kolumbien Venezuela	Argentinien Bolivien Brasilien Chile Costa Rica Dominik. Republik Ecuador Honduras Uruguay Venezuela	Argentinien Bolivien Chile Costa Rica Dominik. Republik El Salvador Mexiko Panama Uruguay	Argentinien Brasilien Chile Costa Rica Dominik. Republik El Salvador Mexiko Panama Peru Uruguay
Teilweise frei	Brasilien Chile Dominik. Republik El Salvador Guatemala Mexiko Nicaragua	El Salvador Guatemala Haiti Kolumbien Mexiko Nicaragua Panama Peru	Brasilien Ecuador Honduras Kolumbien Guatemala Nicaragua Peru Venezuela	Bolivien Ecuador Guatemala Haiti Honduras Kolumbien Nicaragua Paraguay Venezuela
Nicht frei	Argentinien Bolivien Ecuador Kuba Haiti Honduras Panama Peru Uruguay	Kuba	Kuba Haiti	Kuba

Quelle: Freedom House: Freedom in the World, verschiedene Jahrgänge, in: <www.freedomhouse.org>.

Neben dem erwähnten zwischenzeitlichen autoritären Rückfall in Peru verschlechterten sich in den 1990er Jahren auch die Demokratiewerte Kolumbiens deutlich. Das Land fiel in der Bewertung im Zuge der Ausweitung des innerstaatlichen gewaltsamen Konflikts zwischen Guerilla, Paramilitärs, organisierter Kriminalität (Drogenhandel) und vielfach stark repressiv vorgehenden staatlichen Akteuren auf den Status eines nur „teilweise freien“ Landes ab. Die leicht

¹ Für die Passagen zu Kuba in diesem GIGA Focus danke ich Bert Hoffmann.

² Diese Kategorie umfasst die folgenden Aspekte: Wahlen, politischer Pluralismus/Partizipation und Arbeit der Regierung. Zu einer Erläuterung der verschiedenen Dimensionen des Freedom House Index siehe Schmidt 2000.

verbesserten Werte seit 2006 deuten die Erfolge der Regierung Uribe bei der Bekämpfung verschiedener Gewaltakteure an, sollten jedoch nicht vorschnell als Zeichen einer baldigen Beendigung der innerstaatlichen Gewalt gewertet werden.

Nach den Kriterien von Freedom House als „frei“ klassifizierte Länder sind heute Argentinien, Brasilien, Chile, Costa Rica, die Dominikanische Republik, El Salvador, Mexiko, Panama, Peru und Uruguay. Nachdem die neuesten Bewertungen für Haiti eine deutliche Verbesserung hinsichtlich der politischen Rechte konstatieren, verbleibt Kuba heute als einzig offen autoritärer Staat Lateinamerikas.

2. Autoritarismus und demokratische Defizite im heutigen Lateinamerika

Bei dem Versuch, die gegenwärtigen politischen Regime des Subkontinents differenziert zu charakterisieren, zeichnen sich in vielen lateinamerikanischen Staaten nach wie vor demokratische Defizite ab, bis hin zu autoritären Elementen. Dies hat die Demokratieforschung zur Begriffsbildung der vielzitierten „Demokratien mit Adjektiven“ wie „defekte Demokratien“ (Merkel/Croissant 2000), „delegative Demokratien“ (O'Donnell 1994) oder *at-risk democracies* (Diamond 2008) veranlasst.

Die anhaltenden, teils auch neu erstarkenden demokratischen Konsolidierungsprobleme nehmen dabei je nach Land unterschiedliche Ausmaße an. Sie variieren zudem bezüglich der jeweils betroffenen Dimensionen von Demokratie. Nichtsdestoweniger lassen sich aber auch länderübergreifende Phänomene und Tendenzen erkennen.

So zum Beispiel die weit verbreitete Einschränkung der Gewaltenteilung zu Gunsten der Exekutive (bei besonderer Schwäche der Judikative). In wachsender Ausprägung ist dies der Fall in Nicaragua, in Kolumbien sowie insbesondere in Venezuela.

Die Klassifizierung des derzeitigen politischen Systems Venezuelas ist sehr umstritten und reicht von „partizipativer Demokratie“ bis hin zu „elektoraler Autokratie“. Nach der Typologisierung von Hadenius und Teorell wird das Land mit Amtsantritt der Regierung Chávez als autoritäres „beschränktes Mehrparteienregime“ klassifiziert.

Tatsächlich können in Venezuela heute zumindest starke autoritäre Tendenzen wie eine enorme Machtkonzentration bei der Exekutive oder in den Händen des Präsidenten, die verstärkte Politisierung des Militärs, die Schwächung der politischen Bedeutung von Parteien und auch eine gewisse Einschränkungen der

Meinungs- und Pressefreiheit festgestellt werden. Diese haben sich allerdings nicht sofort mit Beginn der Regierungszeit von Präsident Chávez so deutlich manifestiert, sondern haben sich im Laufe der letzten Jahre sukzessive ausgeweitet.

Die autoritären Entwicklungen lassen sich teils durch spezifische Rentenstaatsmechanismen erklären, wie zum Beispiel den Einsatz der Erdölrenten zur Machtsicherung jenseits demokratischer Institutionen über Patronagenetzwerke und assistentialistische Verteilungsmechanismen. Weitere Erklärungsfaktoren sind der vorherige Verfall des lange Jahre etablierten Parteiensystems und der tief greifende Legitimitätsverlust der traditionellen politischen Elite aber auch akteursspezifische Faktoren wie die Führungspersonlichkeit des Präsidenten Hugo Chávez und das stark konfrontative bis gewaltbereite Verhalten von Teilen der Opposition.

Allerdings darf bei der Betrachtung der politischen Entwicklung Venezuelas auch nicht übersehen werden, dass das Land nach wie vor demokratische Minimal Kriterien wie Meinungs- und Versammlungsfreiheit sowie kompetitive Wahlen in den letzten Jahren weitgehend erfüllt hat.³ Die von der Regierung akzeptierte Niederlage beim Referendum über eine Verfassungsänderung vom Dezember 2007 verdeutlicht, dass die Stimme des Volkes in Venezuela durchaus Bedeutung hat. Auf der anderen Seite unterstreichen aber die Inhalte des geplanten Reformpakets (Ausweitung der Macht des Präsidenten, Möglichkeit seiner unbegrenzten Wiederwahl, Abbau bürgerlicher Freiheiten, Begrenzung des Privateigentums) auch die autoritären Züge des chavistischen Projektes.

Eine starke Einschränkung erfährt die Entfaltung der Demokratie in Lateinamerika auch durch die mangelnde Gewährleistung von Sicherheit, wobei eine teils extrem hohe Gewaltkriminalität mit der Schwäche und Korruptionierung der zuständigen staatlichen Institutionen in einem problematischen Wechselverhältnis steht. Vor allem betroffen sind hier die zentralamerikanischen Staaten Guatemala, Honduras und El Salvador sowie bedingt die Andenländer und verstärkt im Kontext der Drogenkriminalität auch wieder Mexiko. Dabei kommt es auch zu einer Unterwanderung der staatlichen Strukturen durch Akteure der organisierten Kriminalität. Damit einher geht eine anhaltende Einschränkung der bürgerlichen Freiheitsrechte, wovon allerdings die Länder des insgesamt stabileren

³ Im Vorfeld der Gouverneurs- und Bürgermeisterwahlen im November 2008 zeichnet sich allerdings eine verstärkte Behinderung oppositioneller Kandidaten ab. So zum Beispiel durch die Aberkennung des passiven Wahlrechts durch den Obersten Gerichtshof – offiziell aufgrund von Korruptionsdelikten.

Cono Sur (Chile, Argentinien, Uruguay und Brasilien) sowie Costa Rica weitaus weniger betroffen sind.

Einen traurigen Fall in der Grauzone zwischen Autoritarismus und Demokratie stellt Haiti dar. Das Land kann mit Hadenius und Teorell (2007) für die Zeitspanne 1995-2003 (Ende des Beobachtungszeitraums) als beschränktes Mehrparteiensystem mit dominanter Partei bezeichnet werden. Primär handelt es sich heute jedoch um einen weitgehend zerfallenen und von innerer Gewalt geprägten Staat. Trotz einer leichten innerstaatlichen Stabilisierung kann bis heute das staatliche Gewaltmonopol nicht vollständig durchgesetzt werden. Die andauernde Instabilität des Landes wird genährt durch ein Zusammenwirken von extremer Armut, zerrütteten politischen Institutionen sowie einer im Laufe der Jahre gewachsenen weit verbreiteten Gewaltkultur.

So leicht wie sich Kuba nach der Definition des Freedom House Index der Kategorie autoritärer Regime zuordnen lassen mag, so schwierig ist jedoch die genauere Bestimmung, wie etwa der Blick auf den Typologisierungversuch von Hadenius und Teorell (2007) zeigt. Dort wird das postrevolutionäre Kuba zunächst für die Zeit von 1959 bis 1976 als „Rebellenregime“ – und damit als Unterform von Militärregimen – gefasst; erst seit 1976, mit den ersten Wahlen unter der neuen sozialistischen Verfassung, gilt es den Autoren als Einparteienregime – und damit als Unterform autoritärer elektoraler Regime (ebd.: 147). In Abgrenzung etwa zu Barbara Geddes (1999) räumen Hadenius und Teorell der personalistischen Dimension von Herrschaft keinen eigenen kategorialen Wert ein. In der Folge markiert für ihre Typologisierung autoritärer Regime auch der Abtritt der überdimensionalen Führungsfigur Fidel Castro nach fast fünf Jahrzehnten an der Macht keinen signifikanten Einschnitt. Andere Erklärungsversuche hingegen sehen in dem Übergang von einem stark personalistisch geprägten „charismatischen Sozialismus“ unter Fidel zu einem „bürokratischen Sozialismus“ unter der Regierung Raúl Castros durchaus einen substantiellen Wandel des politischen Systems und seiner Legitimationsressourcen, der auch Bedeutung für die mittelfristigen Demokratisierungsperspektiven hat (Hoffmann 2007).

3. Herausforderungen des politischen Wandels in Lateinamerika

Selbst wenn ein Rückfall in autoritäre Militärrherrschaften als kurz- bis mittelfristige Zukunftsperspektive in Lateinamerika wenig wahrscheinlich ist, erscheint die demokratische Stabilität der Region ge-

genwärtig zunehmenden Herausforderungen ausgesetzt. Hierfür spricht zum Beispiel, dass die starke, teils übermächtige Stellung der Exekutive bzw. des Präsidenten durch die neuerlichen Tendenzen einer Rezentralisierung und (populistischen) Personalisierung der Politik (Maihold 2008: S. 195) in einigen Ländern (Venezuela, Kolumbien, Bolivien, Nicaragua, Ecuador) ausgebaut wird.

Da dies vielfach mit einem Niedergang der traditionellen Parteiensysteme sowie einer allgemeinen Destabilisierung der etablierten liberal-demokratischen Institutionen einhergeht, werden zumindest günstige Ausgangsbedingungen für autoritäre Rückfälle gelegt. Am deutlichsten ist derzeit, wie erläutert, in Venezuela eine starke Einschränkung der Gewaltenteilung sowie ein massiver Abbau der wechselseitigen Gewaltenkontrolle erkennbar.

Darüber hinaus werden traditionelle Problemfaktoren der Region wie die extrem starke soziale Ungleichheit durch den politischen Bedeutungsanstieg indigener Bewegungen zum Gegenstand einer wachsenden Politisierung. Dies birgt auf der einen Seite die Chance einer erweiterten, bisher ungenügend gewährleisteten sozialen wie politischen Inklusion. Auf der anderen Seite kann es aber auch zu einer verstärkten Polarisierung der Gesellschaften führen, die wie beispielsweise in Bolivien gerade angesichts einer wachsenden Deinstitutionalisierung der Politik auch einen Anstieg von innerstaatlicher Gewalt zur Folge haben kann.

Eine ähnlich ambivalente Wirkung auf die demokratische Entwicklung haben der Aufstieg neuer politischer Eliten und deren Projekte einer politischen Neugründung des Staates durch verfassungsgebende Versammlungen (Venezuela, Bolivien und Ecuador). Grundsätzlich erscheint es sinnvoll, bei der Bewertung zwischen verschiedenen Dimensionen von Demokratie zu differenzieren. Während Elemente der existierenden – durchaus nicht immer mustergültigen – liberal-repräsentativen Demokratiemodelle deutlich infrage gestellt werden, werden auf der anderen Seite partizipativ-demokratische Aspekte wie eine Verstärkung plebiszitärer Elemente und eine Förderung lokaler Selbstorganisation ausgebaut.

Gleichwohl muss bei einer genaueren Betrachtung jedoch von Land zu Land stark unterschieden werden. Als eines der besonders gefährdeten Länder für einen autoritären Regress gilt meist Venezuela. Die zukünftige Entwicklung des Rentenstaates wird stark von der Entwicklung der Weltmarktpreise für Erdöl abhängig sein. Da hier jedoch kaum ein starker Einbruch zu erwarten ist, werden der Regierung Chávez wohl auch weiterhin ausreichende Mittel zur Stabi-

lisierung der politischen Herrschaft zur Verfügung stehen. Durch die Reformen der letzten Jahre sind zudem verbesserte institutionelle Voraussetzungen für eine weitere Vertiefung personalistisch-autoritärer Entwicklungen geschaffen worden. Auf der anderen Seite gibt es in Venezuela jedoch bedeutende Veto-Akteure gegen eine vertiefte zentralistische Machtkonzentration, die nicht unterschätzt werden sollten. Dazu gehören Studierende, Teile des Militärs sowie zunehmend auch Akteure, die in der Vergangenheit der Regierung nahe standen.

Eine kritische innenpolitische Entwicklung weist neben Venezuela auch Bolivien auf. Zwar können Präsident Evo Morales auch autoritäre Züge vorgeworfen werden, so zum Beispiel im Umgang mit der Opposition, bezüglich seines fragwürdigen Verhältnisses zur Frage der Gewaltenteilung sowie insbesondere mit Blick auf das neue Verfassungsprojekt (siehe u. a. Jost 2008). Im Vordergrund steht im Falle Boliviens gegenwärtig jedoch vielmehr die wachsende innere Instabilität, die ein sehr beunruhigendes Ausmaß angenommen hat. So kann die Möglichkeit einer gewaltsamen Eskalation der Konflikte gegenwärtig nicht ausgeschlossen werden.

Nach wie vor ungewiss erscheint auch die zukünftige Entwicklung Haitis. Nach einer leichten Stabilisierung des Landes kam es im ersten Halbjahr 2008 zu erneuten gewaltsamen Protesten aufgrund der starken Erhöhung der Lebensmittelpreise, dem Rücktritt des Premierministers und einer sich über Monate hinziehenden politischen Krise, während der kein neuer Premierminister die notwendige Bestätigung von Parlament und Senat erhielt. Solange die schwerwiegenden sozioökonomischen wie politischen Probleme von Armut, Marginalisierung, Staatsschwäche und einer Vielzahl von nichtstaatlichen Gewaltakteuren weiterhin bestehen, wird es in dem Land kaum zu grundlegenden demokratischen Fortschritten kommen können.

Schließlich stellt sich die Frage nach der zukünftigen Entwicklung Kubas: Im Wissen um die Bedeutung der historischen Führungsfigur für das politische System inszenierte die Führung des Landes den politischen Abtritt Fidel Castros, der im Sommer 2006 schwer erkrankte, so graduell, dass erst anderthalb Jahre später, im Februar 2008, sein Bruder und „ewiger Vize“, Raúl Castro, formell die Staatsführung übernahm. Unter seiner Ägide hat Pragmatismus ideologische Rigidität verdrängt. Es wurde eine beschränkte Wirtschaftsreform auf die Agenda gesetzt, die sich vom „exzessiven Egalitarismus“ der Vergangenheit verabschiedet und auf materielle Anreize zur Produktionssteigerung setzt. Auf der politischen Ebene hat der offizielle Dis-

kurs die Kommunistische Partei zum alleinigen Erben Fidels als *Comandante en Jefe* erklärt, doch von der Praxis bleibt dies ungedeckt. Die Amtsnachfolge von Bruder zu Bruder unterstreicht noch einmal die personalistische Dimension der Herrschaft, und in der Trias von Staatsapparat, Militär und Partei erscheinen unter Raúls Führung bislang die ersten beiden als tonangebend, während der nächste Parteitag der KP erst für das zweite Halbjahr 2009 anberaumt wurde – und damit mehr ratifizierende als führende Funktion zugewiesen bekommt (Hoffmann 2008).

Parallel zur erfolgreichen Konsolidierung und Zentralisierung der Macht hat der Fidel-Nachfolger Raúl Castro auch zu einer gesellschaftlichen Debatte aufgerufen, die als Versprechen auf größere soziale Freiräume und mehr Toleranz gegenüber begrenztem Pluralismus innerhalb des Systems verstanden werden kann. Gleichwohl sind die Grenzen dafür eng gesteckt, und eine weitergehende Liberalisierungsdynamik wird als politische Bedrohung gesehen und entsprechend verhindert.

Die Regierung Raúl Castros verfügt nicht über die charismatischen Legitimationsreserven Fidels; sie ist viel mehr als dieser auf Legitimation durch Leistung angewiesen. Auch wenn die wirtschaftliche Situation – nicht zuletzt dank der strategischen Unterstützung durch Venezuela – nicht akut kritisch ist, weiß auch die Regierung um die weit verbreitete Unzufriedenheit mit der materiellen Situation und den hohen gesellschaftlichen Erwartungsdruck auf Verbesserung. Aus Sicht der Regierung balanciert die Politik des Systemerhalts damit auf dem schmalen Grat von Reformen, die einerseits so weit gehen müssen, dass sie eine signifikante Verbesserung der ökonomischen Situation erreichen, die aber andererseits so kontrolliert und begrenzt bleiben müssen, dass keine weitergehende Liberalisierungsdynamik aus ihnen entsteht, die mittelfristig die Elitenkohäsion und die Grundlagen der politischen Herrschaft infrage stellen könnte.

Die Opposition hat bislang keine substantielle neue Rolle seit der Erkrankung Fidel Castros gewinnen können. Die externe Frontstellung zu den USA wird auch innenpolitisch in eine Freund-Feind-Dichotomie übersetzt, die mit autoritären Mitteln bislang erfolgreich verhindern konnte, dass politische Alternativen auf der Insel öffentlich diskutierbar werden. Ein Wandel der US-Politik, der erkennbar von der bisherigen aus Zeiten des Kalten Krieges abrückt, würde insofern eine erhebliche innenpolitische Herausforderung für das sozialistische Regime Kubas darstellen.

4. Ausblick: Zentrale Rahmenbedingungen für weitere politische Entwicklung der Region

Wie Umfragen des Latinobarómetro belegen, ist im gesamten Lateinamerika die Zahl derer, welche die Demokratie grundsätzlich jeder anderen Herrschaftsform vorziehen, seit dem Ende der 1990er Jahre leicht zurückgegangen. Auf der anderen Seite ist aber – was von einigen Beobachtern übersehen wird – die Zustimmung zum Autoritarismus gleichzeitig weiterhin niedrig. Bei der letzten Umfrage gaben durchschnittlich lediglich 17 % der Befragten an, dass sie unter gewissen Umständen ein autoritäres Regime anderen Herrschaftsformen vorziehen würden (Informe Latinobarómetro 2007).

Grundlegende Rahmenbedingungen, die die zukünftige Einstellung der Bevölkerung zur Demokratie beeinflussen werden, sind zum einen sozioökonomische Aspekte. Als günstige Ausgangslage kann hier gelten, dass die wirtschaftliche Entwicklung in den meisten lateinamerikanischen Ländern im Zuge der hohen globalen Nachfrage nach Rohstoffen und Agrarerzeugnissen relativ positiv ausfällt. Von entscheidender Bedeutung wird zum anderen aber sein, wie mit den zunehmend politisierten und bisher ungelösten Verteilungsproblemen umgegangen wird. Wenn diese nicht in Richtung einer verbesserten Verteilungsgerechtigkeit gelöst werden, besteht die Gefahr, dass die Thematik von einzelnen politischen Führungspersonlichkeiten wie auch modernen *caudillos* mit teils fraglichen Einstellungen zur Demokratie verstärkt für ihre Zwecke instrumentalisiert wird.

Ein zentraler weiterer Faktor ist auch die Frage der inneren Sicherheit, die vor allem in Guatemala, El Salvador, Honduras, Mexiko und nach wie vor ebenso in Kolumbien durch private Gewaltakteure, organisierte Kriminalität aber auch durch repressive staatliche Maßnahmen bedroht ist. Die zunehmende Militarisierung der staatlichen Kriminalitätsbekämpfung führt dabei zu einer weiteren Aushöhlung der demokratischen Qualität der betroffenen Staaten und senkt zudem das Vertrauen der Bevölkerung in die demokratischen Institutionen.

In einigen Ländern (insbesondere Venezuela, Bolivien, Ecuador) wird es schließlich entscheidend darum gehen, ob es gelingen wird die neuen politischen Akteure und Konzeptionen mit liberal-repräsentativen demokratischen Modellen in Einklang zu bringen.

Auf die Ausgangsthese zurückkommend lässt sich abschließend festhalten, dass Autoritarismus auch in Lateinamerika durchaus eine wachsende Herausforderung darstellt. Es handelt sich dabei jedoch nicht um ein Comeback der traditionellen Militärdiktaturen

oder um die Gefahr eines plötzlichen *breakdown of democracy*, sondern vielmehr um Prozesse einer graduellen Zunahme autoritärer Tendenzen innerhalb elektoraler Regime in einer ganzen Reihe von Ländern der Region.

Literatur

- Bendel, Petra/Nolte, Detlef (1993): „Demokratie in Lateinamerika“, in: Bredow, Wilfried von/Jäger, Thomas: Demokratie und Entwicklung. Opladen: Leske + Budrich, S. 61-76.
- Merkel, Wolfgang/Croissant, Aurel (2000): „Formale Institutionen und informale Regeln in defekten Demokratien“, in: Politische Vierteljahresschrift, 40. Jg., Nr. 1, S. 3-30.
- Diamond, Larry (2008): „The Democratic Rollback. The Resurgence of the Predatory State“, in: Foreign Affairs, Nr. 2, 87. Jg., S. 36-48.
- Geddes, Barbara (1999): What Do We Know About Democratization After Twenty Years?, in: Annual Review of Political Science, 2, S. 115-144.
- Hadenius, Axel/Teorell, Jan (2007): „Pathways from Authoritarianism“, in: Journal of Democracy, Nr. 1, 18. Jg., S. 143-156.
- Hoffmann, Bert (2008): Kuba: Wohin führt die Ära Raúl?, GIGA Focus Lateinamerika, Nr. 2.
- Hoffmann, Bert (2007): Transitions from Charismatic Rule: Theories of Leadership Change and Cuba's Post-Fidel Succession, GIGA Working Paper Nr. 56, August.
- Informe Latinobarómetro (2007), in: <www.latinobarometro.org>.
- Jost, Stefan (2008): Bolivien: Politische Neugründung in der Sackgasse, GIGA Focus Lateinamerika, Nr. 7.
- Köllner, Patrick (2008): Autoritäre Regime – keine weltweit aussterbende Gattung, sondern eine wachsende Herausforderung, GIGA Focus Global, Nr. 6.
- Mailhold, Günther (2008): „Ein neues Profil deutscher Lateinamerika-Politik“, in: Lateinamerika Analysen 19, S. 189-216.
- O'Donnell, Guillermo (1994): „Delegative Democracy“, in: Journal of Democracy, Nr. 1, 5. Jg., S. 55-69.
- Schmidt, Manfred G. (2000): Demokratietheorien. Eine Einführung. Opladen: Leske + Budrich.
- Wolff, Jonas (2008): Turbulente Stabilität. Die Demokratie in Südamerika diesseits ferner Ideale (Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Band 1). Baden-Baden: Nomos.

■ Die Autorin

Annegret Mähler, M.A., ist Politologin und wissenschaftliche Mitarbeiterin des GIGA German Institute of Global and Area Studies im Forschungsprojekt „Risiko Ressourcenreichtum?“ (<www.giga-hamburg.de/index.php?file=fp_ressourcen.html&folder=fsp2>).

E-Mail: <maehler@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/maehler>>.

■ Gegenwärtige Forschung im GIGA zum Thema:

Der Forschungsschwerpunkt 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ beschäftigt sich im Rahmen des Analysefeldes 3 „Herrschaftsausübung und Regieren in außereuropäischen Kontexten“ mit autoritären Regimen; Ende 2007 wurde zu diesem Thema eine Arbeitsgruppe eingerichtet. Zudem beschäftigt sich eine im Forschungsschwerpunkt 2 „Gewalt, Macht und Sicherheit“ angesiedelte Arbeitsgruppe mit den Gründen für eine anhaltende Transformationsresistenz autokratischer Staaten, die unter erhöhtem externen Sanktionsdruck stehen.

■ GIGA-Publikationen zum Thema:

- Beck, Martin (2007): „Der Rentierstaats-Ansatz und das Problem abweichender Fälle“, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Nr. 1, 14. Jg., S. 43-70.
- Bünthe, Marco (2008): Myanmar: Autoritarismus im Wandel, GIGA Focus Asien, Nr. 7.
- Buitrago, Miguel A. (2007): Boliviens neue Verfassung – ein Land vor der Zerreißprobe, GIGA Focus Lateinamerika, Nr. 12.
- Burchardt, Hans-Jürgen (2008): „Venezuelas neue Antworten auf die soziale Frage: Eine Perspektive für Lateinamerika?“, in: Lateinamerika Analysen 19, S. 37-54.
- Erdmann, Gero/Engel, Ulf (2007): „Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept“, in: Journal of Commonwealth and Comparative Studies, Nr. 1, 45. Jg., S. 95-119.
- Ernst, Tanja (2007): „Zwischen Rhetorik und Reformen – die ‚Neugründung‘ Boliviens“, in: Lateinamerika Analysen 17, S. 177-197.
- Faust, Jörg (2006): „Demokratie, Autokratie und gesamtwirtschaftliche Produktivität in Lateinamerika“, in: Lateinamerika Analysen 15, S. 3-29.
- Gerschewski, Johannes (2008): Weltweites Ende oder Renaissance des Totalitarismus?, GIGA Focus Global, Nr. 4.
- Jost, Stefan (2008): Bolivien: Politische Neugründung in der Sackgasse, GIGA Focus Lateinamerika, Nr. 7.
- Köllner, Patrick (2008): Autoritäre Regime – keine weltweit aussterbende Gattung, sondern eine wachsende Herausforderung, GIGA Focus Global, Nr. 6.
- Mähler, Annegret (2007): „Bolivianische Erdgaspolitik im Wandel“, in: Lateinamerika Analysen 16, S. 125-147.
- Peetz, Peter (2007): Innere Sicherheit in Lateinamerika – Probleme und Perspektiven, GIGA Focus Lateinamerika, Nr. 7.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der *GIGA Focus Lateinamerika* wird vom Institut für Lateinamerika-Studien redaktionell gestaltet. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Die Herausgeber können für die Richtigkeit und Vollständigkeit sowie für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben, nicht haftbar gemacht werden; die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht. Download unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus>.

Redaktion: Sebastian Huhn; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Julia Kramer; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Lateinamerika-Studien